المجلة المغربية للدراسات القانونية والاقتصادية
ISSN(P) : 1142-2489
V2, Numéro 26, MAI 2026
المجلد 2، العدد 26، ماي 2026
ISSN(E) : 3085-4555
Revue Marocaine des Eudes Juridiques et Economiques

إشكالية تأثير المنازعات على مالية وبرامج الجماعات الترابية بالمغرب

The Problematic of the Impact of Disputes on the Finances and Programs of Territorial Collectivities in Morocco.

YOUSSEF EL-ATTAR يوسف العطار

دكتور في القانون العام والعلوم السياسية

جامعة القاضي عياض مراكش.

ملخص:

يناقش هذا المقال درجة تأثير منازعات الجماعات الترابية على ماليتها وعلى مشاريعها وبرامجها التنموية، إذ تم الوقوف على واقع هذه المنازعات من حيث عدد الأحكام والقرارات القضائية الصادرة ضد الجماعات الترابية، وكتلة المبالغ المحكوم بها ضدها، لا سيما في مجال الاعتداء المادي على ملك الغير، ويعالج الشق الثاني من المقال تقنيات التخفيف الممكنة سواء على مستوى تدبير هذه المنازعات أو على مستوى المبادئ الناظمة لعملية تنزيل نظام اللامركزية الترابية بالمغرب، إلى جانب أفاق تجاوز هذه المنازعات والتي يشكل الرفع من ميزانية الاستثمار الترابي إحدى أهداف هذا التجاوز في أفق تحقيق التنمية الترابية الشاملة.

الكلمات المفتاحية: المنازعات، الجماعات الترابية، التنمية الترابية، الاستثمار الترابي.

Abstract:

This article discusses the impact of territorial collectivities disputes on their finances and development projects. It examines the reality of these disputes regarding the number of judicial rulings and decisions issued against them, and the total judgment debts, especially concerning physical encroachment (*expropriation de fait*). The second part addresses mitigation techniques, whether in managing disputes or through the governing principles of territorial decentralization in Morocco, alongside prospects for overcoming these challenges to enhance territorial investment and achieve comprehensive development.

Keywords: Disputes, Territorial Collectivities, Territorial development, Territorial investissement.

المقدمة:

أمام التحولات الكبرى الاقتصادية والسياسية والاجتماعية التي ميزت السنوات الأخيرة، وأمام حجم التحديات والرهانات الجديدة التي يعرفها المغرب، وجدت الدولة نفسها مدعوة ليس فقط لمتابعة جهودها في مجال التنمية وتطوير التجهيزات الأساسية، بل أيضا للقيام بمهام أخرى ذات أهمية خاصة وهي تشجيع وتقوية الإدارة المحلية بشقيها المعينة في إطار التبعية واللاتمركز الإداري، والمنتخبة في إطار اللامركزية الترابية[1]، وقد شكلت الوثيقة الدستورية لسنة 2011 طفرة نوعية على أكثر من صعيد تدفعنا كباحثين جامعيين ومهتمين مهنيين، إلى الوقوف عند مقتضيات الدستور، للتأمل في مختلف المستجدات والتعديلات التي حملها هذا النص، واستيعاب الجوانب غير المسبوقة التي تضمنها بين دفتيه مع التساؤل عن مدى تحقق شروط إنجاح تطبيقه[2].

وتشكل الجماعات الترابية من بين المؤسسات التي أفرد لها الدستور الحلي بابا خاصا بها[3]، مبوأ إياها مكانة دستورية متميزة، تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال الإداري والمالي، وتسير شؤونها بكيفية ديمقراطية[4]، وذلك وفق مجموعة من المبادئ الدستورية التي يرتكز عليها التنظيم الجهوي والترابي[5]، وتتويجا لهذا المسار صدرت سنة 2015 القوانين التنظيمية للجماعات الترابية[6] ، مانحة الوحدات الترابية اختصاصات مهمة ومتعددة، همت العديد من المجالات المتعلقة بتدبير الشأن العام الترابي، لتصبح بذلك فاعلا أساسيا في سبيل النهوض والمساهمة في مواصلة مسلسل التنمية بالبلاد.

ولئن كانت هذه الاختصاصات التي باتت لهذه الوحدات أعلاه، من الأهمية بمكان في أفق النهوض بالأدوار المنوطة بها، فإن ممارستها وتنزيلها على أرض الواقع لا يمكن في بعض الأحيان دون الوقوع في الخطأ الذي يفضي في نهاية المطاف إلى إثارة المنازعة، وحماية لحقوق الجماعة الترابية والغير فعادة ما يتم عرض النزاع أمام القضاء ليبت في مشروعية العمل المتخذ، أو الحكم

---

[1] عماد أبركان: النموذج المغربي للتنمية المحلية ومتطلبات الحكامة الترابية، مجلة العلوم القانونية، سلسلة الدراسات الدستورية والسياسية، العدد السادس، سنة 2017، ص 7.

[2] يوسف العطار، سعيد ططي: تدبير الشأن العام الترابي: بين التأطير الدستوري وسؤال الحصيلة، المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، عدد خاص رقم 35، سنة 2023، ص 169.

[3] انظر الباب التاسع من دستور 2011، الظهير الشريف رقم 1.11.91، الصادر بتاريخ 27 من شعبان 1432، الموافق ل 29 يوليوز 2011، بتنفيذ نص الدستور، الجريدة الرسمية، بتاريخ 28 شعبان 1432، الموافق ل 30 يوليو 2011، عدد 5964، ص 3600.

[4] انظر الفصل 135 من دستور 2011، م س.

[5] يرتكز التنظيم الجهوي والترابي على مبادئ التدبير الحر، وعلى التعاون والتضامن، ويؤمن مشاركة السكان المعنيين في تدبير شؤونهم، والرفع من مساهمتهم في التنمية البشرية المندمجة والمستدامة، انظر الفصل 136 من دستور 2011، م س.

[6] -القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، الصادر بتنفيذ الظهير رقم 1.15.83، الجريدة الرسمية عدد 6380، بتاريخ 23 يوليوز 2015، ص5685.

-القانون التنظيمي رقم 112.14، المتعلق بالعمالات والأقاليم، الصادر بتنفيذ الظهير رقم 1.15.84، الجريدة الرسمية عدد 6380، بتاريخ 23 يوليوز 2015، ص5685.

-القانون التنظيمي رقم 113.14، المتعلق بالجماعات، الصادر بتنفيذ الظهير رقم 1.15.85، الجريدة الرسمية عدد 6380، بتاريخ 23 يوليوز 2015، ص 6660.

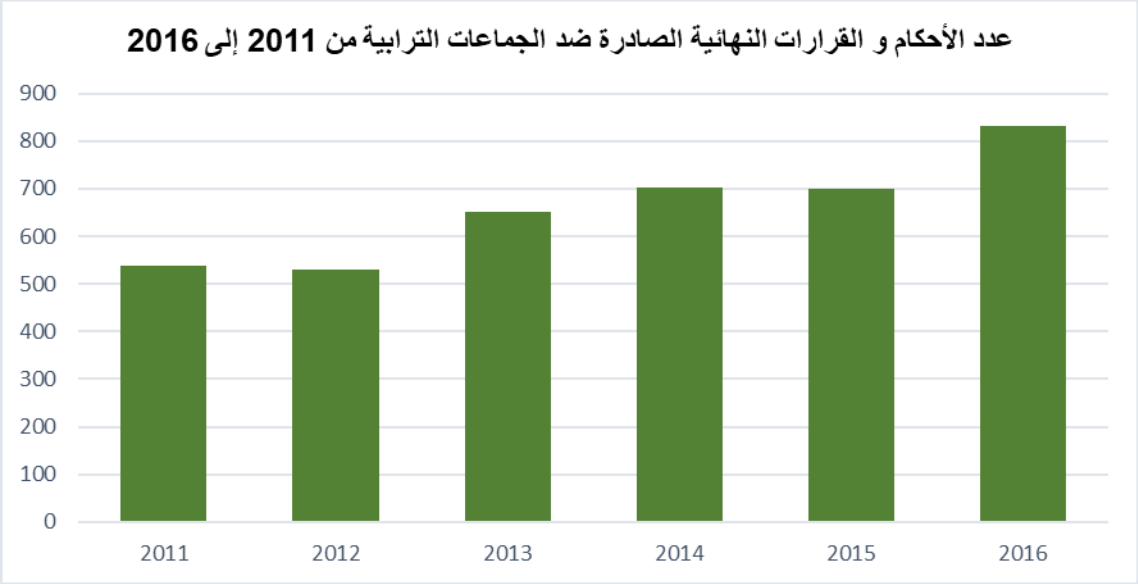
بالتعويض لفائدة المتضرر من أطراف الدعوى في الحالة التي يكون فيها العمل القانوني المتخذ عديم المشروعية، وتتمثل أهمية هذا الموضوع في أنه، إذا كانت منازعات الجماعة الترابية من الأمور البديهية في تدبير الشأن العام المحلي، فإن كتلة وحجم المبالغ التي يحكم بها ضد الوحدات أعلاه، نتيجة لبعض التصرفات غير المشروعة من طرف مدبرها، يؤثر لا محال على ميزانيتها السنوية، والمشاريع التنمية المزمع إنجازها على المستوى الترابي، ومن أجل الإحاطة بهذا الموضوع من جميع جوانبه، فالضرورة العلمية تقتضي طرح الاشكالية التالية والمحددة في دراسة مظاهر تأثير منازعات الجماعات الترابية على ماليتها وبرامجها التنموية، والتقنيات الممكنة للتجاوز وآفاق ذلك، ومحاولة الإجابة على هذه الاشكالية من جميع جوانبها، سيتم تقسيم هذا الموضوع وفق التصميم التالي، سنخصص **المطلب الأول** للوقوف على تقييم واقع منازعات الجماعات الترابية، من خلال إبراز تجليات تأثيرها على مالية الجماعات الترابية والمشاريع التنموية الترابية، على أن نعرج في **مطلب ثاني** على التقنيات الممكنة للتجاوز والتخفيف من هذا التأثير، وآفاق ذلك.

المطلب الأول: نحو تقييم واقع منازعات الجماعات الترابية: تجليات التأثير والتأثر

لا يخفى على الجميع عدد وحجم المهام التي باتت للجماعات الترابية بعد صدور القوانين التنظيمية المشار إليها أعلاه، تهم جل ميادين الشأن العام الترابي، وإذا كان من الطبيعي دخول الوحدات التربية في المنازعات كلما اتسمت أحد أعمالها القانونية بأحد عيوب المشروعية، أو إقدامها على تصرف غير مشروع ينطوي على خطأ جسيم مس بشكل خطير بملكية خاصة أو حرية أساسية على سبيل المثال، فإن كتلة هذه المنازعات وتكلفة المبالغ التي يقضى بها ضدها نتيجة هذه الأعمال أعلاه، يؤثر بشكل مباشر على ميزانية الجماعات الترابية (**الفقرة الأولى**)، وعلى مشاريعها وبرامجها التنموية وانتظارات البلاد والمواطنين منها كجزء من التنظيم الإداري للدولة (**الفقرة الثانية**).

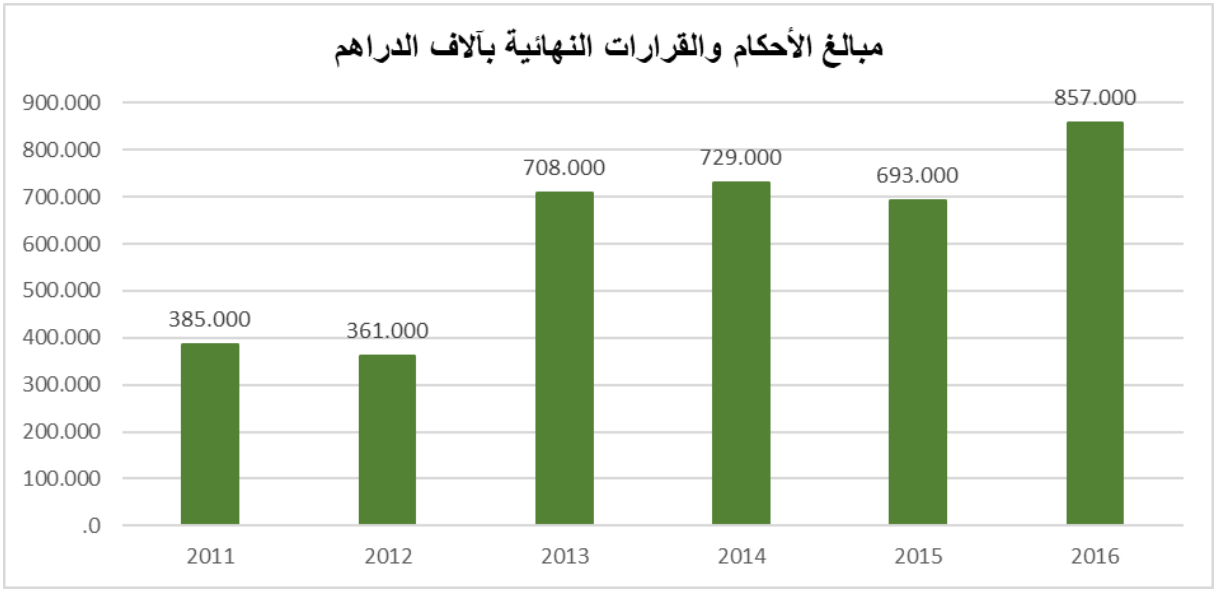
الفقرة الأولى: محاولة في تحديد مظاهر التأثير على مالية الجماعات الترابية.

إذا كان الأصل في دخول الجماعات الترابية في سلسلة من المنازعات القضائية، يدخل في إطار للدفاع عن مصالحها ضد الغير، فإن الإشكال الذي يطرح –والذي يشكل الجزء الأهم من الاشكالية التي ستحاول هذه الدراسة الإجابة عنها–، هو البحث عن فلسفة وسياق الدخول في منازعات تكلف هذه الأخيرة –حسب دراسات بعض المؤسسات الدستورية أدناه–، مبالغ طائلة توثر على مواصلة مسلسل التنمية داخل هذه الوحدات، وإشكالية تدبيرها، فبالرجوع إلى تقرير المجلس الأعلى للحسابات برسم سنتي 2016 و 2017، نلاحظ كما هو مبين في الرسم البياني أدناه، ارتفاع عدد الأحكام والقرارات القضائية الصادرة ضد الجماعات الترابية.



المصدر: تقرير المجلس الأعلى للحسابات برسم سنتي 2016 و 2017، الجزء الأول ، ص 166.

والجدير بالذكر في هذا السياق أن ارتفاع عدد القضايا المحكوم بها ضد الجماعات الترابية، كما هو بين أعلاه، اقترن بارتفاع مبالغ الأحكام والقرارات النهائية الصادرة ضد هذه الأخيرة، كما هو بين في الرسم البياني أدناه.



المصدر: تقرير المجلس الأعلى للحسابات برسم سنتي 2016 و 2017، الجزء الأول ، ص167.

وتأسيسا على ما سبق، يبدو أن مسألة تدبير منازعات الجماعات الترابية اليوم في ظل هذا الوضع، تستوجب فتح نقاش بناء في هذا الموضوع، يقوم على مقاربة ترنوا بالدرجة الأولى إلى تحديد المسؤوليات في دخول الجماعات أعلاه في المنازعات،

فبالرجوع إلى بعض الأحكام والقرارات القضائية الصادرة ضدها والتي عادة ما تكون في مجال الاعتداء المادي[1]، نلاحظ بأن عدم احترام الجماعات لمسطرة نزع الملكية، يؤذي في آخر المطاف إلى الحكم ضدها بمبالغ التعويض تعادل بل وتفوق أحيانا ميزانيتها السنوية[2]، وذلك قصد إحداث مشاريع ربما انتظار وسلوك مسطرة نزع الملكية بشأنها، لن يؤثر في إحداثها بسلوك المسطرة الأولى غير المشروعة.

وتشكل إشكالية امتناع الجماعات الترابية والتماطل في تنفيذ بعض الأحكام والقرارات القضائية الصادرة ضدها، إحدى مداخل التأثير على ميزانية هذه الأخيرة كذلك، ولعل هذا ما حذت إليه الغرفة الإدارية في قراراتها لما اعتبرت "... حيث إن المحكمة لما استندت فيما انتهت إليه في تعليل قضائها إلى أنه تم تبليغ نسخة من الحكم المراد تنفيذه ومحضر الحجز لجماعة (ك) حسب مرجع شهادة التسليم المؤشر عليها من طرف الجماعة بتاريخ 2019/01/09 وتم إعذارها للأداء دون أن تدلي بأي تصريح يفيد أنها بصدد تنفيذ حكم نهائي، وأن الحجز تم بناء على سند تنفيذي وبهذا تكون محكمة الاستئناف الإدارية، لم تخرق المقتضيات المحتج بها وبنت قضاءها على أساس من القانون، والوسيلة على غير أساس"[3]، وهو ذات الطرح الذي عادت الغرفة نفسها للتأكيد عليه فير قرار حديث نسبيا، حيث ذهبت للقول "إن المحكمة لما اعتبرت أن المبلغ المطلوب تنفيذه صدر بشأنه حكم نهائي وامتنعت الجماعة عن تنفيذه، الأمر الذي يسمح بالحجز على أموالها دون أن تعترض على ذلك بعلة أنها مليئة الذمة، وأن مقتضيات المادة 9 من قانون المالية لسنة 2020 لا مجال لتطبيقها في نازلة الحال لكون نفس القانون لم يدخل حيز التنفيذ

---

[1] "يقصد بالاعتداء المادي ارتكاب الإدارة لعمل عديم المشروعية جسيم وظاهر أثناء قيامها بنشاط مادي تنفيذي يتضمن اعتداء على حق الملكية أو حق متفرع عنه أو مساس بحرية من الحريات العامة ويكون في حد ذاته منعدم الصلة بتطبيق أي نص قانوني أو تنظيمي أو حتى بإحدى السلطات المخولة لها"، قرار الغرفة الإدارية بمحكمة النقض، تحت عدد 1/605، الصادر بتاريخ 2016/04/07، في الملف الإداري 2016/1/4/1010، قرار غير منشور.

[2] ومن الاجتهادات القضائية الحديثة نسبيا، المحكوم بها ضد الجماعات الترابية في هذا السياق، نشير في هذا الصدد لحكم حديث صادر عن المحكمة الابتدائية الإدارية بأكادير، حيث قضى "... أن جماعة إنزكان حسب تصميم التهيئة الذي يؤطر مجالها الترابي قامت بتفعيل جزء منه على عقار المدعية ومن معها وذلك بإنشاء طريق مدارية رابطة بين إنزكان والطريق الوطنية رقم 1، وأن التخصيصات المحددة في تصميم التهيئة شملت كافة مساحة العقار المدعى فيه هذا الأخير الذي أثبتت الخبرة أنه حاليا موضوع أشغال توسعة بإنشاء مسار ثاني، وهو ما يشكل اعتداء ماديا حين ارتكابها لعمل عديم المشروعية جسيم وظاهر أثناء قيامها بنشاط مادي تنفيذي يتضمن على حق الملكية أو على حق متفرع منه، وهو في حد ذاته منعدم الصلة بتطبيق أي نص قانوني أو تنظيمي أو حتى بإحدى السلطات المخولة لها، وبالتالي فإن اعتدائها على العقار ثابت في حقها،... وبالنظر لكون المساحة التي تم وضع اليد عليها شملت العقار بأكمله، فقد قررت هذه المحكمة تحديد قيمة التعويض المستحق للمدعية ومن معها عن المتر المربع في 800 درهم ليكون المبلغ الاجمالي للتعويض المستحق على العقار المعتدى عليه هو 00،2.888.000 درهم..."، حكم المحكمة الابتدائية بأكادير، تحت عدد 2883، الصادر بتاريخ 2025/07/29، في الملف رقم 2025/7112/553، حكم غير منشور. وفي قرار صادر عن محكمة الاستئناف الإدارية بأكادير، اعتبرت فيه "...حيث إن جماعة انزكان احتلت العقار ذي الرسم العقاري عدد 60/5107 الكائن بحي تراست، دون سلوك المسطرة الإجراءات القانونية لنزع الملكية مما حرم المالك من استغلاله،... وبعد مباشرة الدعوة أمام المحكمة الإدارية بأكادير، قضت هذه الأخيرة في إطار سلطتها التقديرية وبعد الاستئناس بتقرير الخبير، بالحكم على الجماعة الترابية بأداء مبلغ 00، 903.000 درهم، بحسب 3500 درهم للمتر المربع، مستندة في ذلك على نتائج الخبرة والعناصر والمعطيات الفنية والتقنية الواردة بها من مساحة وموقع ومزايا العقار والغرض المخصص له ..."، قرار محكمة الاستئناف الإدارية بأكادير، تحت عدد 1457، الصادر بتاريخ 2025/09/25، في الملف عدد 2025/7206/1336، قرار غير منشور.

[3] قرار الغرفة الإدارية بمحكمة النقض، تحت عدد 49، الصادر بتاريخ 2021/01/21، في الملف الإداري رقم 2021/1/4/1158، قرار غير منشور.

إلا بتاريخ فاتح يناير 2020، تكون قد بنت قضائها على سند من القانون"[1]، وفي نازلة أخرى اعتبرت الغرفة الإدارية "إن المحكمة لما عللت قرارها بأن امتناع الجماعة عن تنفيذ حكم نهائي اكتسب قوة الشيء المقضي به يجعل فرض الغرامة التهديدية والمحددة في 3000 درهم عن كل يوم تأخير في مواجهتها في محله، وخلصت إلى أن ما تمسكت به من أجل تبرير موقفها بخصوص عدم استجابتها للطلب الرامي إلى تنفيذ القرار الاستئنافي المشار إلى مراجعه أعلاه غير مؤسس، تكون قد بنت قضاءها على أساس وعللته تعليلا كافيا"[2].

وتأسيسا على ما سبق يبدو بالملموس حجم تأثير المنازعات على ميزانية الجماعات الترابية، خاصة في الحالات التي تقدم فيها هذه الأخيرة على اتخاذ أعمال عديمة المشروعية في حق أملاك الغير وفروع هذا الحق، أو الامتناع عن تنفيذ أعمال قضائية نهائية صدرت ضدها، وهو ما ينعكس سلبا كما سيتم بيانه أدناه على مشاريع وبرامج التنمية بالوحدات الترابية، وهي مناسبة تدعوا كما سنرى، بالدرجة الأولى إلى ضرورة تأهيل المدبر المحلي قادر على تمثيل واتخاذ أعمال قانونية مشروعة باسم الجماعة الترابية، تصبح معها هذه الأخيرة في حالة إثارة النزاع من قبل الغير في موقف قوة، ومواكبة وتأهيل مدبري نزاعاتها على المستوى الترابي[3]، مع العمل على تحيين مرجع أثمان كراء أملاك وتجهيزات الجماعات الترابية، بما يتماشى ومتطلبات السوق.

الفقرة الثانية: تأثر مشاريع وبرامج الجماعات الترابية من المنازعات

شكل مواصلة تنزيل أسلوب اللامركزية الترابية[4]، مناسبة تقوت بموجبها أدوار الجماعات الترابية، ولعل هذا ما ترجمته حجم الاختصاصات والمهام التي خولتها القوانين التنظيمية أعلاه لهذه الوحدات، حيث باتت فاعلا أساسيا في تحقيق التنمية الترابية الشاملة، من خلال المشاريع والبرامج التنمية التي تشرف عليها، سواء في إطار اختصاصاتها الذاتية أو المنقولة أو المشتركة.

وإذا كان تدبير الجماعات الترابية للمشاريع التنموية يعرف العديد من الاختلالات، سواء على مستوى تدبير مراحل إعداد وتنفيذ هذه المشاريع، أو على مستوى ضعف منظومة تقييم هذه المشاريع[5]، فإن دخول هذه الوحدات في مسلسل النزعات نتيجة بعض التصرفات القانونية عديمة المشروعة التي تقدم عليها، تؤثر –على ميزانياتها كما سبقت الإشارة إلى ذلك أعلاه–، وبطريقة غير مباشرة على مشاريعها التنموية.

---

[1] قرار الغرفة الإدارية بمحكمة النقض، تحت عدد 267، الصادر بتاريخ 2022/03/03، في الملف الإداري رقم 2021/1/4/571، قرار غير منشور.

[2] قرار الغرفة الإدارية بمحكمة النقض، تحت عدد 491، الصادر بتاريخ 2020/07/09، في الملف الإداري عدد 2019/1/4/5899، قرار غير منشور.

[3] ولعل هذا الوضع ما دفع وزير الداخلية سنة 2021، إلى توجيه دورية تحت عدد 1747، بتاريخ 22 دجنبر 2021، موجهة إلى ولادة الجهات وعمال العمالات والأقاليم وعمال المقاطعات، ورئيسات ورؤساء الجماعات الترابية والمقاطعات، حول تدبير المنازعات القضائية للجماعات الترابية، حيث ذكرت بالمسؤولية القانونية لرؤساء الجماعات الترابية في تدبير منازعاتها، ودور الوكيل القضائي للجماعات الترابية، مع الدعوة إلى تفعيل الحلول البديلة في حل منازعاتها، مع الحرص على التقيد بالمساطر القانونية المعمول بها في جميع تصرفات الجماعات الترابية، والسهر على تنفيذ الأحكام والقرارات القضائية النهائية.

[4] للتوسع في هذا السياق انظر: عبدالواحد القريشي: اللامركزية الترابية ومسار بناء دولة الحق والقانون، مجلة مسارات في الأبحاث والدراسات القانونية، العدد 6-7، ص 7 وما بعدها.

[5] أمال بلشقر: تدبير الجماعات الترابية للمشاريع التنموية بين إكراهات الواقع ومتطلبات التنمية الجهوية المندمجة، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام والعلوم السياسية، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية سلا، موسم 2015/2014، ص من 137 إلى 232.

وتشكل منازعات الاعتداء المادي الذي تقدم عليه الجماعات الترابية كما سبق أن بينا أعلاه، ومنازعات الصفقات العمومية، إحدى مداخل استنزاف ميزانياتها، مما يؤدي في غالبية الأحيان إلى تأخير وإلغاء المشاريع التنموية، إلى جانب تراكم الغرامات التهديدية نتيجة تأخر تنفيذ بعض الأحكام القضائية[1]، وارتفاع فوائد الديون[2]، ونتيجة لذلك يتم تقليص الميزانية المخصصة للاستثمار الترابي.

وعليه، يبدو أن تعدد الالتزامات المالية للجماعات الترابية المشار إلى بعضها أعلاه، يفوت على هذه الأخيرة مجموعة من الفرص التنموية، خاصة المشاريع الكبرى التي تتم وفق اتفاقيات شركات[3]، مما يحول دون تنزيل البرامج التنموية وتحقيق التنمية الترابية المنشودة، وهي مناسبة تدعوا كما سنرى أدناه إلى التخطيط الاستراتيجي القبلي لمخاطر المنازعات على مشاريع الجماعات الترابية، يقوم بالدرجة الأولى على استدامة التنمية الترابية.

المطلب الثاني: محاولة في تحديد تقنيات تخفيف التأثير الممكنة وآفاق التجاوز

استنادا إلى المعطيات السالفة الذكر والمرتبطة بواقع تأثير منازعات الجماعات الترابية على ماليتها وبرامجها التنموية، تقتضي الضرورة الوقوف على تقنيات تخفيف هذا التأثير على مستوى تدبير منازعاتها (**الفقرة الأولى**)، والحلول ومداخل الإصلاح لتحقيق المبتغى من تطوير نظام اللامركزية الترابية، على أن نعرج في (**الفقرة الثانية**) على آفاق تجاوز هذا التأثير، وانعكاساته على مستوى ميزانية الجماعات الترابية وبرامجها التنموية.

الفقرة الأولى: على مستوى التدبير

يبدو أنه من المتعذر إنكار أهمية المقتضيات التي أتت بها القوانين التنظيمية للجماعات الترابية أعلاه، في سبيل تنزيل أسلوب اللامركزية الترابية وتحقيق التنمية الترابية الشاملة، حيث مكنتها من اختصاصات مهمة وفعلية، ووسائل قانونية وموارد مالية لمواكبة هذه المهام، غير أن الوصول إلى الأهداف المنشودة من تطبيق هذا النظام أعلاه، يبقى رهين إلى جانب تفعيل الأسس

---

[1] وعلى سبيل المثال نشير في هذا الصدد إلى بعض الأحكام والقرارات القضائية التي قضت بتثبيت الغرامة التهديدية ضد الجماعات الترابية نتيجة امتناعها عن تنفيذ بعض الأعمال القضائية، حيث اعتبرت الغرفة الإدارية في أحد قرارتها "لما كانت الدعوى موضوع الطعن الحالي تهم تصفية الغرامة التهديدية في مواجهة الجماعة المنفذ عليها، فإن المحكمة لما استندت في تعليل قضائها إلى مقتضيات الفصل 448 من قانون المسطرة المدنية، الذي أقر في حالة رفض المنفذ عليه أداء التزام بعمل أو خالف إلتزاما بالامتناع عن عمل فرض الغرامة التهديدية كوسيلة لإجبار المطلوب في التنفيذ على الامتثال إلى الأحكام القضائية الانتهائية وأن تصفيتها تمثل تعويضا عن الضرر اللاحق بطالب التنفيذ جراء الامتناع عنه، تكون قد عللت قرارها تعليلا كافيا"، قرار الغرفة الإدارية بمحكمة النقض، تحت عدد 1/273، الصادر بتاريخ 2023/03/16، في الملف الإداري عدد 2020/1/4/3874، قرار غير منشور، والأكثر من ذلك اعتبرت ذات الغرفة "أن مباشرة التنفيذ عقب مباشرة دعوى تصفية الغرامة التهديدية، لا ينفي وجود خطأ مرفقي من جانبها طيلة الفترة ما بين تاريخ تقديم طلب التنفيذ وامتناعها الصريح عن ذلك، وتاريخ امتثالها لهذا الطلب، ويكون طالب التنفيذ محقا في الحصول على تعويض في شكل تصفية للغرامة التهديدية"، قرار الغرفة الإدارية بمحكمة النقض، تحت عدد 1/1120، الصادر بتاريخ 2023/10/26، في الملف الإداري عدد 2021/1/4/4318، قرار غير منشور.

[2] انظر التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات برسم سنة 2026، ص 45، م س.

[3] للتوسع انظر: محمد المعطاوي : تدبير المنازعات القضائية للجماعات الترابية وأثرها على التنمية المحلية، مقال منشور بموقع MarocDroit اطلع عليه يوم 2025/12/28، على الساعة 23:12.

الدستورية للامركزية، والمبادئ الناظمة للتنظيم الترابي للمملكة، تفعيل وتحديث مجموعة من الأنظمة القانونية الأخرى المماثلة، ويشكل التطبيق الأمثل لمبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة[1] كأساس يقوم عليه النظام الدستوري للمملكة حسب الفصل الأول من دستور 2011[2]، إحدى مداخل هذا الإصلاح، خاصة والدستور الحالي قد أطر تدبير الوحدات الترابية اليوم بمجموعة من المبادئ التي تخول لها ممارسة مهامها بكل أريحية[3].

ويشكل مبدأ التدبير الحر المشار إليه في الفصل 136 من الدستور[4]، ومبدأ التفريع[5]، إلى غير ذلك من المبادئ الدستورية الناظمة لهذا النمط من التدبير، دون أن نغفل التغيير الذي هم طبيعة الرقابة الممارسة على الوحدات الترابية، حيث باتت تخضع للرقابة الإدارية من طرف ممثلي السلطة المركزية حسب الفصل 145 من دستور 2011[6]، بعدما كانت تخضع لنظام الوصاية، مناسبة وأرضية خصبة لتطبيق مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة على بعض الفئات التي تقحم الجماعات الترابية بتصرفاتها غير المشروعة في متاهات المنازعات الأشد تكلفة على ميزانياتها، خاصة والمشرع من خلال القوانين التنظيمية أعلاه قد مكنها من اختصاصات ومهام فعلية مستقلة، وضمانات تشريعية لمباشرة اختصاصاتها الذاتية والمشتركة والمنقولة، مع العمل على اقتران تطبيق مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة بالمسؤولية الشخصية للمدبر المحلي كلما توفرت أسس وشروط قيام هذه الأخيرة.

وإذا كان معيار الكفاءة لا يقترن بالمستوى الدراسي اليوم على جميع المستويات، فإن مكانة وصورة الوحدات الترابية اليوم تقتضي التوفر على تأهيل دراسي، يؤهل هذه الفئة لفهم فلسفة المقاربات الحديثة في تدبير الشأن العام الترابي، وتتبع مختلف

---

[1] للتوسع في هذا الموضوع انظر: جميلة دليمي: ربط المسؤولية بالمحاسبة على ضوء القانون التنظيمي لقانون المالية المغربي، المجلة الدولية لنشر البحوث والدراسات، المجلد الثاني، سنة 2021، 163 وما بعدها.

[2] انظر الفصل الأول من دستور 2011، الظهير الشريف رقم 1.11.91، الصادر بتاريخ 27 شعبان 1432، الموافق ل 29 يوليوز 2011، تنفيذ نص الدستور، الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر، الصادر بتاريخ 28 شعبان 1432، الموافق ل 30 يوليوز 2011، ص 3600.

[3] وتتويجا لهذا المسار، وفي إطار مواصلة تنزيل وتكريس مبادئ الحكامة الجيدة، أشار المشرع المغربي من خلال المادة 243 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، والمواد 213 و 214 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، والمادتين 269 و 270 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات إلى مجموعة من المبادئ الناظمة لتطبيق هذا النظام، والتي يعد اليوم مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة إحدى أهم هذه المبادئ، إن تطبيق نظام اللامركزية الترابية اليوم لا يجب أن ينظر إليه فقط كأسلوب يهدف إلى تخويل هذه الوحدات التربية هامش من الحرية في التدبير وبنوع من الاستقلال المالي والإداري، بقدر ما يجب أن يقترن ذلك بالتطبيق الصارم لمبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة، فتحقيق التنمية الترابية الشاملة اليوم يبدو أنها تحتاج إلى مقاربة تقوم على تجديد النخب حاملة لبرامج تقوم على أرقام واضحة المعالم.

[4] انظر الفصل 136 من دستور 2011، م س.

[5] انظر الفصل 140 من دستور 2011، م س، يعتبر مبدأ التفريع من الآليات الحديثة في الأنظمة اللامركزية التي يرتكز عليها في توزيع المهام والاختصاصات بين الجماعات الترابية والمركز، وذلك من خلال اعتماد الاسلوب العمودي لتقسيم الصلاحيات داخل الدولة من القمة إلى القاعدة، ومن ثمة فهو لا يسمح لمستوى إداري أعلى من التصرف مكان مستوى إداري أدنى، فالإقليم مثلا لا يمكنه القيام بالمهام المخولة للجماعات القاعدية، والجهة لا يمكن أن تمارس الاختصاصات المخولة للإقليم والشيء نفسه للدولة، انظر يوسف العطار، سعيد ططي: م س، ص176.

[6] انظر الفصل 145 من دستور 2011، م س.

الملفات والبرامج المفتوحة على مستوى الجماعات الترابية، إضافة إلى تسقيف عدد الولايات الانتخابية لجميع الوحدات الترابية، وهي دعوة ومناسبة لضرورة إعادة النظر في المقتضيات القانونية التي تهم شروط ومعايير الترشيح لجميع الاستحقاقات الانتخابية[1].

وإذا كانت القوانين التنظيمية قد مكنت الوحدات الترابية من مجموعة من الوسائل القانونية سواء في مجال المنازعات في إطار الدفاع عن مصالح الجماعة الترابية، أو في ميادين أخرى، فإن الاهتمام بالموارد البشرية داخل هذه الجماعات أعلاه، والتي تشكل حجر الزاوية في هذه العملية، يعتبر إحدى مداخل الإصلاح والتخفيف من وطأة هذه النزاعات، من خلال العمل على تمكين هذه الوحدات من موظفين مؤهلين ومتخصصين في مجال المنازعات، ومواكبتهم بالتكوينات المستمرة، وتطبيق المبادئ —من قبل التحفيز...– التي تحكم علم الإدارة اليوم كعلم يقوم بدراسة الإدارة في حركيتها وشموليتها.

دون أن نغفل ضرورة التقيد بالمساطر القانونية المعمول بها في جميع تصرفات الجماعات الترابية، لتفادي اتسام أعمالها المتخذة بأحد عيوب المشروعية المشار إليها في المادة 20 من القانون رقم 41.90 المتعلق بالمحاكم الإدارية[2]، ما يبرر إلغاءها، بل يقضي حتى بتعويض المخاطبين بها في حالات عدة، ولعل هذا ما عبرت عنه محكمة الاستئناف الإدارية بمراكش في قضية جماعة تمصلوحت ضد السيد أمين القباج، "حيث قام هذا الأخير ببناء ساحة عمومية للفروسية بمركز تمصلوحت بقيمة إجمالية قدرها 00،128.601 درهم، وأنه أنجز المرحلة الأولى والثانية من المهام الموكولة إليه وتسلمتها الجماعة دون أي تحفظ، ولم تمكنه من أتعابه بشأنهما وقيمتها 00،51.800 درهم رغم العديد من المحاولات الودية معها والإنذار الذي توصلت به الجماعة، وبعد تعنت الممثل القانوني للجماعة عن الأداء دون مبرر أيدت المحكمة أعلاه الحكم الابتدائي القاضي بأداء الجماعة ما بذمتها، والتعويض عن الضرر والتماطل"[3]، مع الحرص على اعتماد الوسائل البديلة لفض منازعات الجماعات الترابية، لما لها من أثر في تخفيف أتعاب التقاضي وتبعات المنازعات أمام المحاكم، والوصول إلى الحلول الودية مع المتقاضين التي من شأنها التخفيف من قيمة

---

[1] وإذا كان التخفيف اليوم من نمط الرقابة الممارس على الجماعات الترابية من طرف ممثلي السلطة المركزية حسب الفصل 145 من الدستور، يشكل إحدى معالم تنزيل اللامركزية الترابية، فإن الممارسة العملية أثبتت كما سبق أن أشرنا في المطلب الأول إلى أن تدبير الشأن العام المحلي لا زال يحتاج لتطبيق نظام الوصاية على الوحدات الترابية، ولعل التجارب والمحطات التي مر منها المغرب والعالم لخير دليل على نجاح هذا النمط الأخير من الرقابة، مع العمل على إخراج وبرمجة المشاريع التنموية التي تشرف عليها الوحدات الترابية في مواعد محددة لتفادي تسييسها مع اقتراب كل استحقاق.

[2] انظر المادة 20 من القانون 41.90، الظهير الشريف رقم 1.91.225، الصادر في 22 من ربيع الأول 1414 (10 شتنبر 1993)، بتنفيذ القانون رقم 41.90 المحدث بالمحاكم الإدارية، الجريدة الرسمية عدد 4227، بتاريخ 18 جمادى الأولى 1414 (3 نونبر 1993)، ص 2168.

[3] قرار محكمة الاستئناف الإدارية بمراكش، تحت عدد 1346، الصادر بتاريخ 2016/10/12، في الملف عدد 16/7207/442، قرار غير منشور، وبعد الطعن بالنقض في هذا القرار قضت الغرفة الإدارية بأنه " لكن حيث إن المحكمة لما اعتبرت أن الدين المطالب به ناشئ عن عقد إداري ويخضع في تقادمه للقانون رقم 56.03 الصادر بتنفيذه ظهير 21 ابريل 2004 ولاسيما المادتان الأولى والثانية منه، وأنه ثبت لها انه لم يصدر بشأنه أي أمر بصرفه، كما أنه لم يدفع في الآجال المحددة بفعل الإدارة، واعتمدت إقرار الجماعة بإنجاز المطلوب ضده للدراسات القبلية للمشروع المضمن بكتاب رئيسها عدد 770/ج ت الموجه لدفاع المطلوب، وكذا ما أسفرت عنه الخبرة المنجزة من طرف المهندس المعماري احمد سرموح والذي أكد على أن المطلوب في النقض قد أنجز الدراسات التي تمت الموافقة عليها ووضع تصاميم الانجاز وكناش التحملات وفق المتفق عليه وتسلمتها الجماعة، لم تكن في حاجة إلى إنجاز خبرة ثانية أو إجراء بحث وعللت قرارها تعليلا كافيا وسائغا، والوسيلة على غير أساس"، قرار الغرفة الإدارية بمحكمة النقض، تحت عدد 1/577، الصادر بتاريخ 2018/05/24، في الملف الإداري عدد 2017/1/4/500، قرار غير منشور.

التعويض[1]، ولعل هذا ما تصبوا إليه مقتضيات المواد 265 و 266 و 267 من القانون التنظيمي رقم 113.14[2] المتعلق بالجماعات، لما اشترطت المادة 265، "أنه لا يمكن تحت طائلة عدم القبول من لدن المحاكم المختصة، رفع دعوى تجاوز السلطة ضد الجماعة، أو ضد قرارات جهازها التنفيذي، إلا إذا أخبر من قبل رئيس الجماعة ووجه إلى عامل العمالة أو الاقليم أو من ينوب عنه مذكرة تتضمن موضوع أسباب شكايته"، غير أن الممارسة العملية أثبتت بالملموس أن هذه الممارسة اختزلت في جانبها الشكلي لقبول الدعوى القضائية الموجهة ضد الجماعات الترابية بشكل عام[3].

الفقرة الثانية: آفاق تجاوز تأثير المنازعات على مالية وبرامج الجماعات الترابية

إذا كان المبدأ في اللجوء إلى القضاء تأمين حماية أفضل لحقوق وحريات الأفراد والجماعات الترابية، فإن الوقاية من النزاع ، يشكل ضمانة حقيقة لتعلب الوحدات الترابية أعلاه دورها الأساسي في تحقيق التنمية الترابية الشاملة، وذلك بطبيعة الحال لا يتأتى إلا باعتماد نمط تدبيري استباقي . حكامة وقائية . يقوم على دراسة مخاطر الأعمال التي تتخذها الجماعات الترابية، من خلال استحضار بعد المنازعة أثناء إعداد وتنفيذ الأعمال القانونية.

وفي هذا السياق يرى جانب من الفقه الإداري الحديث أنه من المستحب أن يسند المشرع المغربي للمحاكم الإدارية وظائف جديدة مطابقة للتوجهات الحديثة التي تميز اللامركزية في المغرب كمهام الاستشارة والوقاية، ويشكل هذا الاختصاص إحدى خصوصيات القضاء الإداري الفرنسي[4]. وبهذا يكون القضاء الإداري مساهما في تحقيق التنمية، التي هي أساس وجود وتطور أسلوب اللامركزية الترابية اليوم.

ولما كانت تكلفة نزاعات الوحدات الترابية كما سبقت الإشارة إلى ذلك أعلاه[5]، تشكل اليوم عائقا حقيقيا للتنمية، فإن العمل على تجاوز والتخفيف منها، سياسهم في الرفع من ميزانية الاستثمار الترابي التي تتأثر بشكل مباشر من تبعات الأحكام والقرارات القضائية الصادرة ضدها، وضمان استمرارية مسلسل التنمية الترابية، وتنمية موارد الجماعات الترابية، ومواصلة تنزيل المشاريع والبرامج التنموية في الوقت المسطر لها، إلى جانب الرفع من نفقات التجهيز، وتقليص الهوة وتجديد الثقة بين الوحدات

---

[1] للتوسع في دور التحكيم كآلية لتسوية منازعات الجماعات الترابية انظر: بوشعيب الهلالي: الإجراءات المسطرية لمنازعات الجماعات الترابية دراسة تحليلية بين النص القانوني والعمل القضائي، منشورات مجلة المهن القانونية والقضائية، سلسلة الوساطة والتحكيم، عدد خاص في موضوع منازعات الجماعات الترابية بين القانون والعمل القضائي، دراسة تحليلية وتطبيقية في ضوء مستجدات القانون المغربي والاجتهاد القضائي، سنة 2024 ص 26 وما بعدها.

[2] انظر المواد 265 و 266 و 267 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، م س.

[3] انظر دورية السيد وزير الداخلية المتعلقة بتدبير المنازعات القضائية للجماعات الترابية، الصادر تحت عدد 1747، بتاريخ 2021/12/22، والموجهة إلى ولاة الجهات وعمال العمالات والأقاليم وعمالات المقاطعات، ورئيسات ورؤساء مجالس الجماعات الترابية والمقاطعات.

[4] ومن شأن هذا الإصلاح أن يؤدي إلى ظهور طلب عريض على مستوى الإدارة الترابية للدولة والجماعات الترابية في ميدان الاستشارة القانونية. وإيجابيات هذه الوظيفة تتمثل في كونها تشكل وسيلة من وسائل تحضير القرار وأداة للوقاية من النزاع. فمن الناحية السيكولوجية سيعتبر المنتخبون القاضي الإداري كشريك أولا قبل كل شيء وليس كرقيب. محمد اليعكوبي: تأملات حول الديمقراطية المحلية بالمغرب "دراسات قانونية وقضائية"، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، الطبعة الثالثة، 2019، ص 329-330-331.

[5] انظر المطلب الأول من هذه الدراسة أعلاه.

الترابية والمرتفق، كلها آفاق ستساهم لا محالة بالرقي بالجماعات الترابية اليوم إلى جماعة مقاولة[1]، خاصة و حجم الاختصاصات والمهام التي باتت لها، في ظل القوانين التنظيمية أعلاه.

خـــاتـمة:

تأسيسا على ما سبق يبدو أن تطور نظام اللامركزية الترابية بالمغرب قطع أشواطا مهمة، ولعل هذا ما ترجمه دستور 2011، كنقلة نوعية في هذا السياق، وعبرت عنه القوانين التنظيمية للجماعات الترابية كتتويج لهذا المسار، غير أن معالجة وتدبير منازعات هذه الوحدات يفرغ نظام اللامركزية من محتواها، في ظل واقع تأثيرها على ميزانياتها وبرامجها التنموية، وهي مناسبة تدعوا قبل إعمال أي إجراء على مستوى التدبير والنصوص القانونية، إلى وجود إرادة سياسية حقة لدى المدبر الترابي، تقوم على القطع مع نمط التدبير المرحلي، وعلى مبدأ الاستمرارية الناظم لعملية تدبير جميع المرافق العمومية.

[1] وتثمين ذلك لا يتأتى إلا بتوظيف جملة من أنماط التدبير، لا سيما التدبير المرتكز على النتائج، وتأهيل الموارد البشرية لتكون قادرة على مواكبة التطورات والاستراتيجيات الحديثة في التنمية، والاستغلال الأمثل للقدرات المحلية، والانفتاح على المحيط.